

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Golden Spires, s. r. o.**, sídlem Mlýnská 6/3, Praha 6, zast. Mgr. Petrou Spourovou, advokátkou se sídlem Václavské nám. 772/2, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2006, č. j. S-MHMP 298956/2006/OST/Ch/Bd, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2010, č. j. 8 Ca 363/2006 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti výše specifikovanému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8 ze dne 15. 6. 2006, č. j. OV/2005/4802/Ce, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad zamítl návrh na umístění stavby „Bytový dům – Troja, Sosnovecká“ včetně přípojek inženýrských sítí, přeložek inženýrských sítí a připojení na komunikaci na pozemcích parc. č. 1161/31, 1161/32, 1161/34, 1161/35, 1160/14, 1160/22, 1161/1 v katastrálním území Troja, v hl. m. Praze. Rozhodnutí správních orgánů vyšla z toho, že

individualisticky pojatý objekt bytového domu nevytváří žádné prostorové vazby na okolní zástavbu a nerespektuje charakter staveb v území. Umístění stavby neodpovídá urbanistickému charakteru prostředí, do něhož je stavba navrhována. Realizací stavby by došlo k přelidnění lokality a zmenšení plochy zeleně v okolí. Městský soud pak ve svém rozsudku vyšel z toho, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem a bylo přesvědčivě odůvodněno.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Polemizuje tedy s posouzením právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel poukazuje především na to, že městský soud provedl nesprávný výklad vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Podle čl. 4 odst. 1 této vyhlášky platí, že při umísťování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy a předpokládaný rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popř. v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých komunikacích.

Stěžovatel poukazuje na to, že navrhovaná zástavba je v souladu s územním plánem, což doložil souhlasným rozhodnutím Útvaru rozvoje hlavního města Prahy. Předmětné území je územním plánem definováno jako zastavitelné. Významné okolnosti tedy již byly zvažovány v procesu pořizování územního plánu, a tedy není důvod nepovolit umístění stavby. Krom toho navrhovaná zástavba nenarušuje urbanistickou hodnotu okolní zástavby. Ostatně reálná hodnota okolní zástavby, kterou tvoří totalitní sídliště, je přinejmenším sporná.

V další řadě se stěžovatel neztotožňuje ani s argumentací, že návrh na umístění stavby bylo třeba zamítnout, protože dojde ke zmenšení ploch zeleně, určených k relaxaci a oddechu stávajících obyvatel lokality. Zmenšení ploch zeleně je průvodním a přirozeným jevem novostavby. Rozhodující je ovšem to, jak na území nahlíží územní plán (tj. jako na zastavitelnou plochu, nikoliv plochu zeleně). Navíc nejde o plochu, kde by se vyskytovaly např. cenné dřeviny (jinak by odbor ochrany životního prostředí nemohl vydat kladné stanovisko), nenachází se zde ani park či hřiště. Jde o soukromý majetek stěžovatele, který jej může kdykoli oplotit či jinak využít pro své vlastní účely, nikoliv k rekreaci obyvatel lokality, kteří proti stavbě brojí.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil možnosti podat ke kasační stížnosti své vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátkou a jde

o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V souzené věci bylo správní řízení vedeno ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 32 odst. 1 platilo, že umísťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí. V daném případě se konkrétně jednalo o návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby – § 32 odst. 1 písm. a). Dle § 39 v rozhodné době účinného stavebního zákona platilo, že v územním rozhodnutí vymezí stavební úřad území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území; jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí a rozhodne o námitkách účastníků řízení. V rozhodnutí o umístění stavby si stavební úřad může v odůvodněných případech vyhradit předložení podrobnějších podkladů, projektové dokumentace nebo její části; podle nich může stanovit dodatečně další podmínky, které musí být zahrnuty do stavebního povolení. Podle § 10 stavebního zákona pak platilo, že územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. V územním plánu obce se vyznačí hranice současně zastavěného území obce.

Z toho tedy vyplývá, že územní rozhodnutí musí vždy z územního plánu vycházet a respektovat jím vystavěné „mantinely“, avšak to ještě zdaleka neznamená, že musí územní plán kopírovat. Je třeba vycházet z toho, že vydání územního plánu a vydání územního rozhodnutí představuje dva různé, byť vzájemně zčásti propojené procesy. Ostatně § 37 odst. 2 stavebního zákona stanovil, že v územním řízení je návrh posuzován nejen z hlediska územně plánovací dokumentace, ale též z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků.

Zatímco tedy územní plán stanoví jen velmi obecné podmínky případné zástavby (a zabývá se mj. tím, zda je území vůbec zastavitelné), územní rozhodnutí již posuzuje konkrétní zamýšlenou stavbu, a tedy je zřejmé, že posuzuje její případnou realizaci z bližšího měřítka a ve vazbě na konkrétní poměry v předmětné lokalitě. Územní plán je tedy nástrojem koncepčním; naopak územní rozhodnutí je realizačním nástrojem a jediné může zvažovat dopady konkrétní navrhované stavby na okolí. Nelze tak souhlasit s blíže nerozvinutým názorem stěžovatele, který tvrdí, že v případě, kdy je území v územním plánu vymezeno jako zastavitelné, nemůže územní rozhodnutí realizaci stavby nepovolit.

V daném případě se tak stavební úřad zcela v souladu se stavebním zákonem (§ 1 odst. 2 ve spojení s § 2 odst. 3) zabýval zachováním souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí. Tato hlediska jsou ve své podstatě stěžovatelem citovanou vyhláškou hlavního města Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze pouze zopakována; zásadní je, že vyplývají přímo ze stavebního zákona. Uvedená hlediska ve svém rozhodnutí stavební úřad zvažoval a své závěry dostatečně odůvodnil. Uvedl mj., že individualisticky pojatý objekt bytového domu nevytváří žádné prostorové vazby na okolní zástavbu a

nerespektuje charakter staveb v území. Zdůraznil architektonický koncept tamního sídliště, který navrhnul kolektiv architekta J. H. Navrhovaný bytový dům by ovšem znamenal zásah do jím navržené koncepce. Zástavbu totiž tvoří panelové domy o 4, 8 a 12 podlažích, které jsou seskupeny podél komunikací v opakovaných sekcích. Sídliště tak vytváří logický celek. Rozhodující je, že seskupení domů vytváří dostatek volného prostoru a klidových zón s možností relaxace v zeleni. Uvedený aspekt se plně projevuje i v případě území v blízkosti Sosnovecké ulice, kde stávající bytové domy vytvářejí otevřený vnitroblok lemovaný panelovými domy při ulicích Olštýnská, Krosenská, Lešenská a Hnězdenská. Umístěním navrhovaného bytového domu by došlo k likvidaci tohoto vnitrobloku s parkovou úpravou. Navrhovaný bytový dům je navíc, dle stavebního úřadu, předimenzován a způsobil by nadměrné zalidnění lokality s navazujícími problémy. Žalovaný se pak s těmito argumenty ztotožnil a dále uvedl, že zastavěním lokality by zanikl volný prostor pro sáňkování dětí. Volná plocha, která by zástavbou zmizela, je nyní koncipována jako volný prostor, je terénně zajímavá a ozeleněná. Nejedná se tedy o volný prostor, který by byl zarostlý jen zbytkovou zelení a sloužil jako rezerva. Návrh posoudil jako nevhodné zahušťování stávající zástavby. Dále žalovaný uvedl, že bylo požádáno o změnu územního plánu tak, aby uvedené území nebylo možno zastavět.

Takovéto hodnocení věci je ve své podstatě správním uvážením, zda kladně rozhodnout o umístění stavby, které městský soud nemohl nahradit uvážením vlastním, nýbrž mohl toliko posoudit, zda nebyly překročeny jeho zákonem stanovené meze či zda nedošlo k jeho zneužití (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní uvážení se v daném případě projevuje posouzením kompatibility zamýšlené realizace s přírodními, civilizačními a kulturními hodnotami v území. Prostor pro vlastní úvahu správního orgánu musí přitom správní soudy respektovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007 - 109, www.nssoud.cz). Jak uvedl zdejší soud také ve svém rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS, úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Nemohl-li městský soud nahradit správní úvahu o souladu zamýšlené stavby s přírodními, civilizačními a kulturními hodnotami v území, nemůže tak učinit ani soud zdejší v řízení o kasační stížnosti. Zároveň je ale třeba připomenout stabilní judikaturu zdejšího soudu (zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS), z níž plyne, že absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.

Také v tomto ohledu je však argumentace stěžovatele sporá. Stěžovatel neuvádí, že by došlo k vybočení z principu rovnosti (např. tak, že by podobný projekt na podobném místě byl jinému stavebníkovi povolen), ani nenamítá, že by správní úvaha byla výsledkem libovůle (v tomto ohledu viz shora citovanou argumentaci stavebního úřadu).

Stěžovatelova argumentace tak míří do jádra správní úvahy, kde jsou ovšem možnosti soudního přezkumu omezeny. Shledal-li stavební úřad, že by došlo k narušení urbanistické hodnoty sídliště, není na soudu, aby provedl vlastní odbornou úvahu. Lze v tomto ohledu snad jen konstatovat, že jistě není *a priori* vyloučeno, aby urbanistickou kvalitu mělo i sídliště vystavěné v období nesvobody a že je jistě oprávněním rozhodujícího orgánu tuto otázku posoudit.

Nelze stěžovateli přisvědčit ani tam, kde namítá, že jde o jeho soukromý pozemek, a tedy s ním nemůže být počítáno jako s klidovou zónou. Z katastru nemovitostí totiž plyne, že jako způsob využití je uvedena „zeleň". Ze spisu pak vyplývá, že místo je veřejně přístupné. Z toho lze vyvodit závěr, že se jedná o veřejné prostranství. To je definováno v § 34 zákona 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), takto: *Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Prostor, jenž splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, jím tedy je přímo *ex lege*. K vymezení tohoto pojmu lze blíže odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008 - 44, publ. pod č. 1934/2009 Sb. NSS. Obdobně v rozsudku ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004 - 77, publ. pod č. 774/2006 Sb. NSS, soud dovodil, že po obsahové stránce definice veřejného prostranství dle § 34 obecního zřízení vymezuje veřejné prostranství jednak z hledisek věcných, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství. Dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství. Z citovaného tak vyplývá, že žalovaný mohl do své úvahy zahrnout i to, že předmětné území sloužilo jako veřejné prostranství a zde rostoucí zeleň skýtala možnost oddechu.

Městský soud tedy dospěl ke správnému (byť stručně odůvodněnému) závěru, že správní uvážení o těchto námitkách nepřekročilo zákonem stanovené meze ani nebylo zneužito. V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. března 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu